

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Carlos Aguiar de Medeiros*

1. Introdução

O debate sobre a relação entre crescimento econômico, distribuição de renda e pobreza retorna com grande intensidade na literatura contemporânea, estimulado pelas evidências sobre contrastantes perfis distributivos entre países e pelo aumento, observado nas duas últimas décadas, da concentração da renda mundial¹. No caso da economia brasileira, o aumento na concentração da renda, particularmente intenso nos anos 80, deu-se a partir de um nível de desigualdade muito elevado – como pode ser observado no Quadro 1 –, consolidando, nos anos 90, um perfil distributivo singular entre economias com níveis semelhantes de desenvolvimento econômico. Há um consenso hoje no país de que, quer por razões econômicas, políticas ou sociais, é necessário construir uma inflexão nos mecanismos favorecedores da desigualdade e da exclusão, e pavimentar uma via de desenvolvimento em que a inclusão social assuma verdadeira prioridade. Muito menos consensuais, entretanto, são o reconhecimento destes mecanismos e o delineamento desta via. Ainda assim, começa a se impor a visão de que a preocupação com as dimensões sociais não pode ser reduzida a pacotes e cinturões protetores e reativos aos efeitos das políticas macroeconômicas e das mudan-

* Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

¹ Ao contrário das décadas anteriores, quando os estudos e as evidências sobre a distribuição da renda limitavam-se a alguns países e a determinados momentos, os dados compilados, normalizados e disponibilizados em agências multilaterais como o Banco Mundial e a UNU/WIDER em estudos como os Deininger e Squire (1996) permitem, hoje, uma comparação inédita da distribuição pessoal da renda entre uma vasta gama de países, bem como a sua evolução intrapaíses, desde o imediato pós-guerra até o final dos anos 90.

ças estruturais ora em curso, e deve constituir estratégias proativas voltadas à redução da pobreza e dos desníveis na distribuição de renda.

Objetiva-se, neste artigo, apresentar alguns traços essenciais dos mecanismos que forjaram este perfil distributivo e sugerir alguns eixos em torno dos quais as políticas econômicas voltadas à redução das desigualdades possam basear-se.

Tendo em vista a sua importância na discussão contemporânea, são apresentadas, na primeira seção deste texto, as conexões entre crescimento e distribuição de renda; na seção seguinte, investiga-se como estas relações se afirmaram no país, com particular destaque para as transformações ocorridas na última década. Busca-se, a seguir, discutir o delineamento de uma via de desenvolvimento articulada com a distribuição de renda; e, na seção final, são sugeridos alguns parâmetros de ação para o BNDES. Como o entendimento das políticas estruturais voltadas à redução da desigualdade depende das interpretações dos seus mecanismos de determinação, uma interpretação que sintetiza as principais abordagens é apresentada no Apêndice, de forma a não sobrecarregar o texto básico.

2. Crescimento e distribuição de renda

De um modo geral, a maioria dos estudos empíricos parece apontar para a seguinte constatação: o crescimento econômico continuado possui nítido efeito favorável na redução da pobreza absoluta, mas incerto e não previsível efeito sobre a distribuição da renda. Hipóteses sobre a evolução da distribuição de renda baseadas no U invertido de Kuznets não se sustentam empiricamente²; tampouco parece haver uma relação positiva entre desigualdade e crescimento. Estas observações, algo consensuais e, digamos, tradicionalmente reconhecidas, levam à conclusão de que políticas de distribuição de renda – cujos mecanismos de

² Em artigo seminal, publicado em 1955, Kuznets supunha que a industrialização, ao irromper-se num meio social onde a maioria do emprego encontra-se na agricultura, provocava, em suas fases iniciais, um processo de crescimento da desigualdade de rendas mas, posteriormente, com a sua generalização e com a urbanização, o processo de concentração tendia a uma reversão formando, assim, um U invertido. Os trabalhos empíricos de Deininger e Squire (1996) rejeitam a existência de uma conexão direta entre renda *per capita* e distribuição pessoal da renda, criticando formulações mecânicas e simplistas da hipótese de Kuznets (1955). Este aspecto será observado posteriormente.

determinação estão longe de ser unanimemente reconhecidos³ – devem ser implementadas de forma a ampliar o efeito positivo do crescimento econômico sobre a redução da pobreza.

Com efeito, uma mudança nos níveis de pobreza pode ser separada em dois componentes: um componente de crescimento, traduzindo o efeito da mudança na renda média, enquanto a distribuição permanece constante, e um componente de redistribuição quando a mudança na pobreza decorre da mudança na distribuição, enquanto a renda média permanece constante. Quando, num artigo influente publicado pelo Banco Mundial, Dollar (2000) argumentou que o “crescimento é bom para os pobres”, ele assumiu como verdadeira uma relação direta entre os ganhos dos extratos médios e os dos mais pobres. Centrado num período longo de tempo – 20 anos –, considerou uma distribuição homogênea ao longo do período. Esta conclusão é muito difícil de ser sustentada empiricamente ou teoricamente. Comparando, por exemplo, as experiências brasileira e indiana nos anos 80, Datt e Ravallion (1992) encontraram que, no caso do Brasil, o índice de pobreza teria caído cerca de 5%, se o crescimento tivesse sido distribuído de forma neutra. Em contraste, os efeitos distributivos contribuíram para a redução da pobreza na Índia, ainda que o crescimento tivesse tido uma importância maior.

Recentemente, Sainz e Fuente (2001) da CEPAL mostraram que nas últimas duas décadas o crescimento na América Latina, além baixo, foi fortemente desigual. Durante os anos 80 e 90, as famílias pobres tiveram um crescimento de renda real menor do que a média. Observaram que, se nos anos 80 o colapso no crescimento da renda afetou fortemente os pobres, nos anos 90, na presença de um baixo crescimento como o que se deu em muitos países, a renda dos mais pobres não recuperou o que havia perdido. Concluíram os autores que houve, na América Latina, uma assimetria entre crise e crescimento: concentração de renda, no primeiro caso; e rigidez, no segundo.

As evidências parecem revelar, portanto, o fato – compatível com qualquer abordagem teórica – de que não há uma relação sistemática entre crescimento econômico e diminuição da desigualdade.

³ Existem basicamente duas grandes linhas interpretativas sobre os fatores determinantes da distribuição pessoal da renda. A teoria do capital humano, em suas diversas versões, e a teoria dos economistas clássicos e institucionalistas. Estas abordagens encontram-se resumidas no Apêndice que acompanha este texto.

No Brasil recente, por diversos e distintos argumentos, parece haver não apenas uma relativização do crescimento econômico como estratégia de redução da pobreza, mas também um crescente ceticismo sobre a sua importância. Entre outros aspectos, está a nossa experiência dos anos de alto crescimento entre 1950 e 1980, anos marcados por elevada e crescente desigualdade, ou seja, pobreza e exclusão social persistentes.

Vale observar que a constatação da elevada e continuada concentração da renda nos anos de alto crescimento no Brasil não pode ser automaticamente interpretada como uma evidência de que o alto crescimento não conduz a uma melhor distribuição de renda, mas, sim e apenas, que ele não é suficiente para tanto. Se considerarmos que na sociedade brasileira, bem como na maioria dos países populosos em desenvolvimento, há um elevado excedente de mão-de-obra não qualificada, ocupada em uma miríade infinita de atividades sub-remuneradas, uma redução relativa deste contingente – que constitui a base da estratificação ocupacional –, através de deslocamentos para o setor formal da economia, possui efeitos distributivos positivos sobre a renda do trabalho⁴. Este fato, ao lado do crescimento da renda média decorrente do crescimento da renda *per capita* da economia, tem impactos importantes sobre a redução da pobreza absoluta. Assim, ao invés de constatar que o crescimento não conduz a uma melhor distribuição de renda, tendo em vista a experiência brasileira de alto crescimento, a pergunta deveria ser: por que, malgrado o crescimento econômico e a elevada mobilidade estrutural (particularmente afetando a base da pirâmide ocupacional formada pelo trabalho agrícola) num país de tão alto desemprego, o crescimento econômico foi tão concentrador?

Em economias com predomínio da ocupação agrária, caracterizadas por alta concentração fundiária, subemprego e heterogeneidade nas técnicas produtivas (como o Brasil dos anos 50), o deslocamento do excedente de mão-de-obra do mundo rural para o mundo urbano, isto é, da agricultura para indústria e seus serviços, afirma-se, simultaneamente, como um processo de elevação da renda média da economia e diferenciação nos rendimentos. Enquanto a expansão da oferta de trabalho para as novas ocupa-

⁴ Ainda hoje, após uma intensa modernização do campo, a população rural auto-empregada em atividades precárias, produzindo para o próprio consumo ou sem rendimentos, é muito elevada, algo como 35% da PEA na agricultura. Se, ao lado desta, considerarmos o auto-emprego precário, o emprego doméstico e o desemprego como indicadores da precariedade de inserção no mercado de trabalho, podemos avaliar a magnitude deste excedente. A partir dos dados da PNAD, segundo Figueiredo Santos (2002), estas posições respondiam por cerca de 25% da PEA total.

ções na indústria, construção civil ou serviços excede o ritmo em que estas são criadas, a curva ascendente da desigualdade aumenta, pelo ritmo desigual do crescimento da produtividade intra e entre indústria e agricultura, entre a remuneração paga ao trabalho qualificado e ao não qualificado. Apenas quando o excedente de mão-de-obra é absorvido e a elevação do progresso técnico e a oferta de qualificações expandem-se na direção demandada pela estrutura das ocupações, reduzindo a heterogeneidade estrutural, é possível esperar – embora não seja necessário e muito menos suficiente – uma reversão das desigualdades criadas pelo crescimento econômico. Antes desta transição, que requer uma redução dos desníveis intersetoriais de produtividade na economia, o crescimento econômico provoca uma grande “diferenciação para cima” na distribuição pessoal da renda⁵.

Dada a “oferta ilimitada de mão-de-obra”, o limite à redução dos salários e à distribuição das rendas do trabalho é fortemente determinado pelo salário mínimo institucional e pelas políticas de transferências sociais e sua evolução. Tal evolução, governada pelo custo de produção dos bens e serviços básicos e por fatores institucionais, pode, evidentemente, compensar os efeitos positivos do crescimento econômico, viabilizando que os diferenciais por qualificação e escolarização sejam ampliados, aumentando a polarização no mercado de trabalho⁶.

Antes de alguns comentários sobre a importância destes mecanismos na economia brasileira, convém notar que muitos dos que abordam com ceticismo a importância do crescimento econômico baseiam-se em algumas observações sobre os anos 90. A idéia é que as novas tecnologias teriam alterado sensivelmente os coeficientes de utilização de mão-de-obra, e teriam sido enviesadas para os trabalhadores mais qualificados⁷.

⁵ Sob distintos ângulos, estes processos foram salientados por Kuznets (1955) e Lewis (1954) e pelo pensamento estruturalista da CEPAL. Uma formulação recente é apresentada no *Trade Development Report*, UNCTAD (1997).

⁶ Como destacado na visão institucionalista do mercado de trabalho, a dispersão dos salários é fortemente condicionada pelo nível dos salários dos trabalhadores não qualificados. Para uma constatação desta relação na economia contemporânea, ver UNCTAD (1997).

⁷ Na teoria do capital humano, os salários refletem a escassez relativa das qualificações; assim, a piora na distribuição pessoal da renda (como a que se deu no país nas últimas décadas) é explicada quer por um aumento na sua demanda relativa decorrente de um viés tecnológico atribuído às novas tecnologias, quer por um aumento na oferta de trabalhadores não qualificados. Este desajuste, entretanto, é considerado transitório e depende da rapidez com que as instituições do mercado de trabalho respondam às novas exigências de qualificação da força de trabalho.

Desse modo, a criação de emprego agregado associada ao crescimento econômico seria baixa em relação ao passado, e seria intensiva em qualificações, favorecendo os segmentos mais ricos da força de trabalho.

É importante observar em relação a este último aspecto que não apenas os dados sobre mudanças nas elasticidades do emprego não são suficientemente convincentes, como também captam movimentos muito parciais do processo de crescimento. Com efeito, no ciclo econômico, apenas a persistência do crescimento econômico é favorecedora de uma maior igualdade entre os salários. Na recessão, quando o desemprego aumenta, os salários dos trabalhadores não qualificados sofrem, porque são os menos protegidos. Conseqüentemente, a desigualdade aumenta. Quando a recuperação se inicia, os primeiros a serem contratados são os trabalhadores melhor remunerados, e a desigualdade aumenta novamente. Apenas quando a capacidade produtiva é usada plenamente, e o emprego adicional ocorre, não principalmente nos novos investimentos, mas na expansão dos bens de consumo e nos serviços, é que se poderia esperar um decréscimo da desigualdade na estrutura dos salários. Ainda assim, considerando apenas os salários industriais, a sua evolução nas últimas décadas não parece refutar, mas, ao contrário, parece confirmar a existência de uma forte correlação negativa entre desigualdade e crescimento econômico⁸. A permanência no emprego, por seu turno, afirmou-se nos anos 90, possivelmente como um fator essencial de diferenciação dos salários no setor organizado da economia⁹.

A questão central, portanto, para os trabalhadores de mais baixa qualificação – a imensa maioria dos ocupados no Brasil contemporâneo – é a persistência do crescimento econômico. Inversamente, são a sua volatilidade e a sua instabilidade – decorrentes de forças macroeconômicas como as que se afirmaram entre nós nas duas últimas décadas – que geram, nos termos sugeridos por Pedro Sainz, a assimetria do crescimento, ampliando a heterogeneidade estrutural. Consideremos este processo em perspectiva histórica.

⁸ Esta é a conclusão do estudo econométrico de Calmon, et al (1991), baseado nos salários industriais do IBGE e utilizando a estatística T de Theil como índice de desigualdade.

⁹ Esta é a conclusão de Corseuil e Santos (2002), com base nos dados da RAIS. Para uma discussão ampla destas questões voltadas à economia americana, ver Galbraith (1998).

3. Excedente de mão-de-obra, crescimento e distribuição na economia brasileira

Na economia brasileira, os anos de alto crescimento registrados no período 1950-80 não deixaram de gerar grande queda na pobreza absoluta e elevada mobilidade social, principalmente através da mobilidade estrutural¹⁰. Entretanto, a alta taxa de urbanização ocorrida não foi simplesmente consequência da industrialização, mas, sim, da combinação de explosão demográfica com a formidável emigração de milhões de residentes de áreas rurais e de pequenas vilas – agrupamentos populacionais com baixa densidade urbana e privados de infra-estrutura básica ainda hoje impropriamente denominadas de cidades –, expulsos de uma agricultura heterogênea e de elevadíssima concentração fundiária. Nos anos 50 e 60, a agricultura moderna era essencialmente voltada para a exportação, concentrada em poucas *commodities*, e ocupava poucos trabalhadores, que eram sub-remunerados. A industrialização aumentou a heterogeneidade estrutural e, em consequência, a concentração de renda¹¹.

A partir de 1964, com instituições políticas autoritárias, o regime macroeconômico de alto crescimento foi caracterizado por uma inflação estável, mas crônica, juros e taxa de câmbio indexados, e salário mínimo real declinante (ver Quadro 2). Assim é que a nossa “idade de ouro” do crescimento econômico foi acompanhada por alta pobreza rural, intenso fluxo migratório, permanente aumento no preço dos alimentos – resultado das políticas públicas e da estrutura de oligopsônio mercantil – e repressão política da classe trabalhadora nas grandes cidades. Naquele contexto, os salários pagos aos trabalhadores qualificados, a taxa de lucro da grande indústria, as rendas financeiras e das propriedades (rurais e urbanas) modelaram uma distribuição de renda fortemente concentrada¹².

Compare-se brevemente esta experiência com a ocorrida no sudeste da Ásia. Lá, a aceleração do crescimento e do emprego industrial se deu simultaneamente à ampla reforma fundiária, à modernização da infra-

¹⁰ Pastore, J. e Valle Silva, N. (2000) apresentam os dados básicos.

¹¹ Para uma análise recente da agricultura brasileira e os contrastes setoriais ver Dias e Amaral (1999). Para os anos 90, ver Bonelli (2000).

¹² A abertura do leque salarial, o hiato de renda entre o salário do trabalhador rural, à margem de qualquer regulação pública, e os salários daqueles ocupados em outras atividades, bem como os dos que têm diferenciais por escolarização, como os observados por Langoni (1973), prendem-se a este processo.

estrutura (eletrificação e transportes), à proteção da agricultura de alimentos através de políticas públicas e à ampla oferta de educação e saneamento básico. A despeito de políticas autoritárias voltadas ao trabalho e de um sistema previdenciário baseado essencialmente nas empresas, tanto os salários urbanos quanto a renda dos residentes rurais cresceram de forma articulada, gerando um perfil distributivo muito menos polarizado do que qualquer experiência latino-americana ou africana. Caso mais recente, o da China, corrobora esta experiência: quando, em seguida às reformas de 1979, os termos de troca foram favoráveis à renda rural – interrompendo uma tendência criada desde o pós-guerra – a economia chinesa testemunhou, na primeira metade dos anos 80, uma gigantesca redução da pobreza absoluta. Do mesmo modo, pode-se observar entre os países europeus continentais que a intervenção da política pública na formação dos preços, na proteção e na modernização da agricultura foi uma peça essencial da política de bem-estar no pós-guerra¹³. A experiência de um desenvolvimento setorialmente mais articulado e menos heterogêneo como base para uma melhor distribuição é, com efeito, uma tese cara ao pensamento desenvolvimentista latino-americano – particularmente o de Aníbal Pinto – e brasileiro – em especial o de Ignácio Rangel. Esta tese vem paulatinamente se impondo, devido ao acúmulo de evidências, como pode ser observado, recentemente, em trabalhos empíricos baseados em metodologias tão distintas como, por exemplo, o de Bourguignon e Morrisson (1998). Como evidente no caso asiático, mas igualmente válido para a maioria das economias em desenvolvimento, um fator essencial para o desenvolvimento setorial e regionalmente articulado é a difusão da infra-estrutura física (energia, estradas, obras públicas, telecomunicações) e, não por acaso, recentes estimativas empíricas encontraram alta correlação entre a difusão da infra-estrutura por habitante e a distribuição de renda (Chong e Calderón, 2001).

No caso brasileiro, o desenvolvimento econômico foi muito mais polarizado. Ainda que os efeitos do crescimento econômico e da mudança estrutural tenham sido positivos na redução da pobreza, a

¹³ No caso da Europa Ocidental, vale recordar que, depois da Segunda Guerra Mundial, tão importante quanto a política social voltada ao trabalhador urbano foi a Política Agrícola Comum, estabelecida em 1957, no Mercado Comum Europeu. Esta, elaborada para enfrentar situações deficitárias do pós-guerra, transformou-se em poderoso estímulo para a expansão e a modernização da produção, garantindo preços aos produtores e baixos preços aos consumidores, através de ativa política de intervenção do governo. Era explícito, nesta política, o objetivo de assegurar uma paridade de rendimentos entre residentes urbanos e rurais.

marginalização do mundo rural, a expansão da força de trabalho, a evolução dos preços relativos e da política salarial seguraram a renda dos trabalhadores na base da pirâmide distributiva¹⁴.

Durante os anos 70, algumas mudanças começaram por transformar este perverso estilo de crescimento. O crescimento econômico persistente, liderado pela indústria e pelo setor de serviços com veloz criação de emprego qualificado e não-qualificado, ampliou o poder de barganha dos trabalhadores manuais, e uma melhor política salarial estabelecida no meio da década permitiu aumentos reais no salário mínimo. Como resposta a uma crescente demanda urbana por alimentos, novos investimentos privados no campo, na indústria alimentar e na comercialização, ao lado de uma moderna infra-estrutura, começaram a alterar as relações entre agricultura e indústria, ainda que estes movimentos só tenham, de fato, se afirmado nas duas últimas décadas. A tendência à concentração da renda foi interrompida e a dispersão salarial declinou. Estes fatos sinalizavam que o Brasil estava no limiar de um padrão de desenvolvimento menos excludente. A crise macroeconômica dos anos 80 e o crescimento instável e baixo dos anos 90 abortaram esta inflexão¹⁵. Os dados básicos deste processo encontram-se no Quadro 3.

Do início dos 80 até 1995, a alta taxa de inflação teve poderosos efeitos distributivos sobre os primeiros decis da distribuição dos indivíduos e famílias. Além deste fato, causado por abruptas mudanças nos preços relativos, a alta volatilidade no crescimento, a pronunciada redução do salário mínimo real e a estagnação na renda *per capita* foram acompanhadas por forte concentração no mercado formal de trabalho, afetando especialmente os trabalhadores não qualificados¹⁶. Nos breves

¹⁴ A pobreza absoluta que acompanhou o arranque industrial do pós-guerra, convém observar, não pode ser deduzida de um genérico modelo, o da “substituição de importações”, como observou Tavares (1986). Esta política não pode ser imputada à modernidade da monopolização industrial, mas ao caráter atrasado das relações sociais de produção herdadas da monopolização mercantil.

¹⁵ Como antes se observou, pelo menos em relação aos salários industriais, os dados relativos às últimas décadas corroboram a hipótese de uma redução da desigualdade associada ao crescimento econômico. Evidências em Conceição et al, (2001).

¹⁶ Como houve nos anos 80, e principalmente nos anos 90, um significativo aumento da escolarização da força de trabalho, inclusive da escolarização superior, para os adeptos da teoria do capital humano o agravamento da distribuição das rendas do trabalho só poderia ser explicado por uma elevação ainda maior na procura de mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente, do retorno atribuído à educação. Como nos anos 80 e 90 houve declínio nos investimentos e redução no crescimento econômico, torna-se difícil explicar a elevação desta taxa. Ver Bonelli e Ramos, 1993.

períodos de recuperação ocorridos nesta fase, o emprego foi destinado aos trabalhadores mais qualificados. Ao lado da redução da mobilidade ascendente estrutural, ocorreu que os donos dos ativos melhor protegidos contra a inflação tiveram amplos ganhos de capital. Naturalmente que as consequências deste último processo sobre a distribuição pessoal da renda são sub-avaliadas.

A desigualdade na renda poderia ter sido ainda pior se algumas políticas sociais não estivessem em ação. De longe, as mais importantes foram a extensão da aposentadoria para os trabalhadores rurais e o aumento do pagamento mínimo de aposentadoria¹⁷.

Com o Plano Real, precedido por intensos fluxos de capital e abertura comercial, diferentes movimentos ocorreram. Em primeiro lugar, a queda na taxa de inflação extinguiu o principal fator prévio de concentração de rendas. A maior queda dos preços dos alimentos, em relação a outros preços, foi, de fato, a “âncora verde” do Plano. Fatores estruturais e macroeconômicos contribuíram para esta queda. A elevação do salário mínimo real, em 1995, e dos rendimentos pagos aos aposentados teve importantes efeitos sobre a pobreza absoluta¹⁸. Mas o instável e baixo crescimento que se seguiu ao Plano exerceu um efeito distributivo oposto. O declínio do emprego agrícola e industrial e a estagnação no emprego público resultaram em encolhimento do setor organizado da economia. Em menos de dois anos, a influência positiva dos preços relativos sobre a distribuição de renda foi mais do que erodida, em São Paulo, por um efeito distributivo negativo, causado pelo aumento do desemprego, pelo declínio do rendimento médio dos ocupados e pela expansão de atividades de baixa renda. Além deste fato, uma taxa de juros elevada e estável resultou em elevados ganhos de capital para os detentores de ativos financeiros. A participação dos juros pagos pelo setor público em relação ao PIB passou de 2,90%, em 1990, para 5,07%, em 2000, afirmando-se, isoladamente, como um fator essencial na mu-

¹⁷ As mais de 6 milhões de aposentadorias rurais pagas anualmente, ao longo dos anos 90, constituíram um poderoso mecanismo de transferência de renda a indivíduos pobres residentes, em sua maioria, em áreas pobres, anteriormente à margem de qualquer mecanismo de proteção social. Não apenas a aposentadoria apresentou efeitos distributivos. O gasto social *per capita* aumentou substancialmente na segunda metade dos anos 80 e, depois de uma queda na primeira metade dos anos 90, elevou-se na segunda metade, refletindo, em grande parte, a recuperação do poder de compra do salário mínimo (Vilmar Faria, 2002).

¹⁸ Ver Neri, M. e Giambiagi, F. (2000).

dança da distribuição funcional da renda. O declínio da parcela dos assalariados na renda pode ser observado no Quadro 4.

Como as rendas do capital e as outras rendas são mais concentradas que as do trabalho assalariado, é razoável supor uma relação entre a queda na parcela salarial e um aumento da desigualdade na distribuição pessoal da renda. A evolução do coeficiente de Gini (Quadro 1), entretanto, não corrobora esta expectativa. Três fatores podem ser aqui observados. Em primeiro lugar, há uma questão de medida. Com efeito, o índice de Gini não necessariamente capta mudanças na distribuição, quando esta se torna crescentemente polarizada com redução dos níveis intermediários, como notoriamente aconteceu na economia brasileira nos anos 90¹⁹. Em segundo lugar, é possível que a distribuição observada seja bastante distinta da real, uma vez que as rendas não salariais são fortemente subestimadas nas pesquisas domiciliares. Por fim, como na segunda metade dos anos 90 houve um elevado declínio do emprego formal – ver Quadro 5 – com estagnação, inclusive, do emprego de trabalhadores qualificados, é possível ter havido, em algum grau (e dependendo do nível de agregação), um “nivelamento para baixo” nas rendas do trabalho.

No campo, duas forças diferentes e opostas estiveram em ação. Graças aos investimentos em infra-estrutura dos anos 70 e às inovações técnicas que expandiram as terras agricultáveis, a agricultura brasileira passou por intensa modernização, especialmente nas culturas voltadas ao mercado interno. Esta transformação (de toda a cadeia produtiva dos alimentos) reduziu a heterogeneidade intersetorial que caracterizava até então o desenvolvimento econômico brasileiro. A principal consequência positiva deste processo foi o barateamento dos alimentos, favorecendo os assalariados urbanos e rurais. Secundariamente, começou-se a desenvolver em certas áreas do país, como no Centro-Oeste, uma relação dinâmica entre agricultura e indústria, muito mais equilibrada do que a que existia historicamente numa região como o Nordeste. Mas, o outro lado do processo de modernização foi o vasto crescimento do desemprego rural e da heterogeneidade intra-setorial. Não apenas o progresso técnico, mas o declínio da massa real de salários urbanos e a desregulação da agricultura fortaleceram esta tendência excludente.

¹⁹ Para uma discussão sobre medidas de polarização, ver Wolfson (1994).

Ao lado deste novo fenômeno encontra-se o outro espectro do mundo rural. Milhões de pequenos estabelecimentos permanecem vinculados a atividades de subsistência, principalmente no Nordeste, formando, no campo e nas pequenas vilas – que permanecem sendo impropriamente consideradas cidades –, o núcleo duro da pobreza absoluta no país. Um núcleo excluído dos efeitos positivos do crescimento econômico e fortemente dependente das políticas de redução da pobreza.

Contrariamente ao que se passou nos anos 70, nos 90, graças à modernização da agricultura, os preços relativos não foram enviesados contra os salários mais baixos. O baixo crescimento econômico, no entanto, abortou a possibilidade de uma mudança estrutural favorável aos trabalhadores menos qualificados. A destruição do emprego assalariado agrícola se deu simultaneamente à destruição do emprego na indústria, levando, em consequência, a uma expansão do subemprego urbano e ao declínio da renda média do trabalho não qualificado. O declínio no crescimento do mercado interno de alimentos, por seu turno, reforçou o desemprego rural e a expulsão prematura da força de trabalho.

4. Políticas de distribuição de renda

Como se depreende da análise anterior, a persistente concentração da renda observada historicamente na economia brasileira não decorre de um único e mesmo processo, mas resulta de movimentos econômicos e políticos contraditórios. Nos últimos vinte anos, foram raros os momentos em que houve expansão simultânea do PIB *per capita*, do emprego, do salário mínimo real e estabilidade na cesta básica; e, quando estes ocorreram, houve redução da pobreza e aumento da parcela da renda apropriada pelos mais pobres²⁰.

A introdução de redes de proteção e políticas de renda especialmente dirigidas à pobreza – como as que caracterizaram a política social dos últimos anos – não pode contornar a necessidade de um modelo de desenvolvimento em que a sustentação da taxa de crescimento e de elevação continuada do salário mínimo real esteja claramente priorizada. É evidente que, com a extraordinária expansão do setor informal, os esquemas de transferência social, centrados no emprego, tornam-se

²⁰ Para uma análise semelhante aplicada a diversos países latino-americanos, ver Ganuza, E. e Taylor, L. (1998).

crescentemente insuficientes e os programas universais (como, por exemplo, a renda de cidadania), ou voltados diretamente aos pobres (Bolsa-escola), ou a extensão da cobertura social ao setor informal (como a que ocorreu com a aposentadoria rural) tornam-se centrais²¹. Mas, qualquer que seja o sistema, a sua viabilidade como política efetiva é fortemente dependente da expansão da renda *per capita*, da redução das transferências financeiras e do aumento da base tributária do governo. Com efeito, há um conflito insanável entre a expansão dos benefícios sociais, necessária à redução das desigualdades, e a estagnação do produto *per capita*, tal como a que se firmou na economia brasileira dos anos 90²². Os desníveis primários da renda no país são muito elevados para serem substancialmente reduzidos por medidas centradas exclusivamente nas transferências de um estagnado orçamento social. Por outro lado, sem uma segura expansão econômica, os esforços educacionais se frustram e criam uma inevitável “desvalorização educacional”. Uma macroeconomia voltada ao crescimento econômico é condição básica para uma política de renda voltada à redução das desigualdades.

A questão central é a sustentação prolongada do crescimento econômico, de forma que os efeitos positivos sobre a pobreza e a distribuição de renda possam se consolidar. No entanto, como já se observou, para que o crescimento não amplie as desigualdades, é necessário não apenas estabilidade de preços, mas também que os preços relativos não sejam enviesados contra o consumo popular, em particular o preço dos alimentos e as tarifas de serviços públicos e transporte²³. Ou seja, é necessário fazer da redução da heterogeneidade estrutural, e conseqüentemente dos desníveis de renda, o eixo da política de desenvolvimento.

²¹ Para uma avaliação das propostas de renda mínima, ver Lavinhas, L. e Varsano, 1997.

²² Na segunda metade dos anos 90, as despesas com benefícios da aposentadoria social aumentaram devido ao aumento do salário mínimo, erigido constitucionalmente como piso para os benefícios continuados. Em face deste aumento de renda (de uma população pobre), a arrecadação líquida do INSS caiu, em função do elevado desemprego. Ver Néri, M. e Giambiagi, F. (2000).

²³ A ênfase da análise anterior recaiu sobre o preço dos alimentos, tendo em vista a sua importância para a renda real dos mais pobres e para o emprego de milhões de produtores e assalariados. As tarifas dos serviços de utilidade pública assumem, do mesmo modo, grande importância para a renda dos assalariados. A política de preços dos serviços de distribuição de energia estabelecida nos programas de privatização do setor é um exemplo do viés concentrador das tarifas sobre os rendimentos. Com efeito, ao se vincular a correção das tarifas às variações dos preços diretamente sensíveis à variação da taxa de câmbio, estabeleceu-se uma relação inversa entre a variação da taxa de câmbio real – variável central para o crescimento e as exportações – e o salário real.

Como recentemente destacado por Tavares e Beluzzo²⁴: “[u]m padrão de crescimento sustentado que pretenda distribuir renda e promover o bem-estar social não pode deixar de ter como eixo a expansão da capacidade de produção de bens públicos de uso universal e de bens básicos de consumo popular. A produção de bens e serviços e a distribuição de renda são duas faces de um mesmo processo de desenvolvimento numa sociedade mercantil. Sem uma política de produção e emprego condizente com o bem-estar social não é possível fazer distribuição de renda de forma duradoura. Distribuir renda não significa, portanto, um ataque focalizado à pobreza, com políticas do tipo das recomendadas pelo Banco Mundial: políticas pobres para os pobres.”

Quando se reduz o preço de um bem básico de consumo (alimentos, moradia, transportes públicos), a distribuição dos salários nominais não é diretamente afetada; entretanto, como os padrões de consumo são diferenciados por nível de renda, melhora a distribuição do consumo e reduz-se a pobreza.

Em relação aos alimentos, fica colocada uma complexa questão de política pública. Com efeito, para os trabalhadores assalariados de baixa renda (no campo ou na cidade), uma estratégia de desenvolvimento voltada para a redução do custo de alimentos tem evidentes efeitos positivos sobre a distribuição do consumo²⁵. No entanto, tendo em vista a grande heterogeneidade na agricultura brasileira, os preços que refletem as condições de produção das modernas fazendas tornam inviáveis milhões de pequenos produtores. Elevar a renda agrícola, de forma a diminuir o êxodo rural e diminuir o hiato de renda com relação aos habitantes urbanos, requer preços não necessariamente compatíveis com os objetivos de expansão do salário real nas cidades. Este conflito de interesses só encontra uma saída estrutural na redução das margens de comercialização, na política de compra do governo, no aumento progressivo da produtividade do produtor marginal, na expansão das cooperativas, e na diversificação das fontes de renda do produtor rural.

A aproximação entre produção e mercado supõe alguns mecanismos de política pública, como, por exemplo, uma política de compra de alimentos das cidades²⁶. Isto é particularmente relevante para fundar

²⁴ Tavares e Beluzzo (2002:173).

²⁵ De acordo com estudo de Menezes et al (2002), baseado na POF de 1995/1996, os gastos com alimentação de uma família paulista com renda de até 2 salários mínimos era de 32,4% do seu gasto total de consumo. Já em Fortaleza, o percentual destes gastos, para uma família na mesma faixa de renda, era de 49,2%.

²⁶ Ver Projeto Fome Zero, 2001.

bases do crescimento econômico em áreas onde o subemprego, a desnutrição crônica e a miséria predominam. Neste sentido, é necessário alargar a provisão de bens públicos em infra-estrutura, saúde, educação, renda mínima e assistência social, com amplo envolvimento das instituições locais²⁷.

É evidente a importância distributiva da reforma agrária. Entretanto, a menos que haja um mercado em expansão e políticas públicas e preços voltados à sustentação da agricultura familiar, poucos poderão transformar seus novos ativos em renda estável e compatível com a evolução dos padrões de consumo. A experiência do México ilustra muito bem este ponto.

É a expansão sustentada do consumo popular urbano, através da elevação dos rendimentos dos mais pobres, a base essencial para a expansão da produção dos alimentos. É a redução do seu custo, entretanto, que permite tornar este crescimento compatível com a elevação do salário mínimo real. Assim, elevar os salários dos trabalhadores de menor qualificação, de forma a ampliar os efeitos positivos do crescimento sobre a redução dos níveis de pobreza, requer a combinação de diversas políticas institucionais, de investimentos, e de preços.

A importância do salário mínimo real sobre a redução da pobreza é hoje largamente aceita no país²⁸. Segundo Fogel et al (2001), dos perceptores de salário mínimo, apenas 8,2% eram paulistas, e 38,1% eram nordestinos. Os trabalhadores das áreas metropolitanas respondiam por apenas 25,2% dos que recebiam o salário mínimo, e eles estavam principalmente nas áreas não metropolitanas. Este estudo torna também evidente, numa direção convergente com outras pesquisas recentes, a tese do salário mínimo como um “farol” exercendo forte influência sobre os rendimentos do trabalho informal²⁹. Como este salário tornou-se o piso para as aposentadorias, amplamente concentradas numa faixa muito próxima do seu valor, sua evolução real afeta amplos contingentes da população de baixa renda. Assim, devido a repercussão do salário mínimo sobre o preço do trabalho não qualificado, sobretudo nas regiões e cidades mais pobres, sua

²⁷ Para uma discussão detalhada dos desafios sociais associados à pequena produção num contexto regional heterogêneo, ver Castro, M.H.M. (1992) “Reforma agrária e pequena produção”, tese de doutoramento, Instituto de Economia, UNICAMP.

²⁸ Para uma análise de sua influência nas últimas décadas, ver Hoffman (1998).

²⁹ Para uma resenha atual, ver Corseuil, C. H. e Servo, L. M. S. “Salário Mínimo e Bem-Estar Social no Brasil” 2001.

elevação real constitui um poderoso instrumento na luta contra a pobreza³⁰.

Se, como é reconhecido, a aposentadoria rural teve um impacto significativo sobre a pobreza no campo e nas pequenas cidades, o mesmo não ocorreu no mundo urbano, onde trabalhadores pobres em atividades irregulares e descontínuas encontram-se à margem da proteção social. Por não poderem contribuir ou comprovar tempo de contribuição, os trabalhadores pobres limitam-se hoje a comprovar sua condição de indigência, a fim de serem candidatos a um programa de assistência social.

Considerando que 33,3% da população metropolitana pobre inativa, com 60 ou mais anos de idade, não possuem aposentadoria ou pensão

³⁰ A despeito do amplo reconhecimento de sua importância, aumentos no salário mínimo real são criticados por três argumentos principais: o seu (suposto) efeito negativo sobre o nível de emprego, o aumento das despesas dos salários públicos nas administrações estaduais e municipais (na União, o número de empregados com salário mínimo é negligenciável) e o aumento do déficit na Previdência Social. Estas críticas, entretanto, devem ser vistas em perspectiva. Aumentos do salário mínimo real elevam a demanda sobre alimentos, bens industriais simples e serviços, atividades intensivas em mão-de-obra. Numa economia com ampla subutilização de capacidade produtiva como a brasileira atual, o seu impacto sobre o nível de emprego é positivo. Não há qualquer evidência empírica do contrário. O aumento das despesas nos níveis municipal e estadual é verdadeiro a curto prazo; a médio prazo, entretanto, o aumento do salário mínimo possui um importante efeito sobre a renda das cidades mais pobres e, conseqüentemente, sobre as suas receitas. As transferências da União são evidentemente necessárias, o que reforça a proposição de que para sustentar uma política distributiva é necessária uma macroeconomia voltada ao crescimento econômico com menores travas fiscais. A proposição de que o aumento do salário causa déficit na previdência decorre de cálculos baseados em duas suposições: a inexistência de qualquer efeito positivo entre o aumento do salário mínimo e o nível do emprego, a inexistência de qualquer efeito sobre os demais salários, ou seja, sobre o salário médio. Se estas hipóteses forem relaxadas, i.e., se for admitido algum efeito sobre o nível de emprego e sobre os demais salários (aqueles próximos ao salário mínimo, mas que espelham posições ocupacionais hierarquicamente distintas) o cálculo sobre o impacto do aumento do salário terá que incorporar efeitos positivos adicionais às receitas fiscais.

Por fim, deve-se observar que a Constituição de 1988, ao ampliar os gastos sociais, com a inclusão das aposentadorias rurais e a elevação do piso para as transferências continuadas, criou fontes adicionais de receita para o Tesouro (como o Cofins, contribuição sobre os lucros e o CPMF), vinculadas à seguridade social. A apropriação destes recursos para fins outros que não os da seguridade num período marcado pela redução da massa salarial impõe a esta um inevitável desequilíbrio financeiro. O déficit do INSS, na segunda metade dos anos 90, deveu-se, como se observou, à redução da arrecadação decorrente da contração do emprego formal e da expansão das despesas associadas à elevação do salário mínimo.

(contra 20,9% da rural)³¹, o efeito distributivo desta inclusão não seria desprezível.

Já existe um amplo reconhecimento de políticas e instrumentos capazes de agir no curto prazo sobre a pobreza e, através da sua redução, diminuir o grau de concentração da renda no país³². A dificuldade maior está em defendê-las da volatilidade macroeconômica e em articulá-las com um padrão de desenvolvimento em que as prioridades sejam o emprego e investimentos voltados ao barateamento e expansão dos bens e serviços de consumo de massa.

A observação muitas vezes enfatizada de que o país é rico, porém injusto, depara-se com grandes dificuldades quando se tem em vista não a renda nominal, mas a oferta de serviços públicos como o saneamento, a habitação, a saúde, etc. Assim, por exemplo, em 1998, 63,5 milhões de brasileiros viviam nas cidades sem acesso a esgotos, 22,5 milhões sem coleta de lixo e 10,8 milhões sem água encanada³³. As carências nestas áreas não podem ser atendidas com uma transferência de renda nominal, mas requerem programas específicos e voltados ao consumo coletivo, que dependem da expansão dos investimentos públicos ou daqueles subsidiados pelo governo³⁴. Uma via de desenvolvimento menos excludente e baseada no consumo de massa requereria não apenas retomar o crescimento econômico, mas deveria promover

³¹ Segundo tabulações especiais da PNAD em 1999. Ver Projeto Fome Zero.

³² Em relação às políticas emergenciais e de transferência de renda (desvinculadas do sistema previdenciário), estudos como o de Lavinias (1999), sobre o PRODEA, e o programa Cesta do Povo sugerem que a distribuição *in natura* é menos eficiente e menos eficaz do que programas baseados na transferência direta de renda à população mais carente. Neste sentido, programas como o cupom de alimentação (Projeto Fome Zero), ou Bolsa-Alimentação, apresentam nítidas vantagens como estratégia de combate à fome. Nas análises baseadas em microssimulações sobre políticas públicas (ver Siqueira, R.B. e Nogueira, J.R., 2001), os programas não condicionados como os de renda mínima (concedendo a cada família pobre um benefício igual à diferença entre a renda familiar e a linha de pobreza), ou imposto de renda negativo (concessão incondicional a todas as famílias de um benefício igual a quinze reais *per capita*, e tributo sobre todas as outras rendas excedentes de uma alíquota constante de seis por cento) parecem mais eficazes para a política de erradicação da pobreza do que aqueles que condicionam a transferência de renda à frequência escolar das crianças (como o Bolsa-Escola).

³³ Segundo o Projeto Moradia (Instituto da Cidadania, 2000), a partir de dados da PNAD.

³⁴ Devido à precariedade da inserção no mercado de trabalho e à baixa e instável renda da maioria da população, das 4,4 milhões de moradias construídas no Brasil, entre 1995 e 1999, apenas 700 mil foram produzidas pelo mercado. A evolução dos juros, dos salários e do emprego impediu que os recursos disponíveis do FGTS fossem utilizados.

um aumento significativo dos investimentos na produção dos bens de consumo popular, isto é, na ampla cadeia produtiva de bens e serviços que condicionam efetivamente os padrões de consumo dos assalariados e das famílias de baixa renda. Ao lado da construção civil, são principalmente a agropecuária, a indústria de vestuário e os serviços de educação e saúde os que apresentam os maiores coeficientes de absorção de mão-de-obra³⁵. A expansão dos investimentos nestas áreas constitui uma base material necessária à elevação do poder de compra dos salários mais baixos, sem acirrar os conflitos distributivos e as despesas correntes da previdência. Esta via não pode ficar limitada às grandes metrópoles, e deve incluir, entre outros aspectos, a expansão dos mercados locais, dos serviços públicos nas pequenas cidades e a expansão, em simultâneo, das produções agrícola e industrial, de forma a criar as condições materiais para um crescimento com distribuição de renda popular³⁶.

Dado o padrão de consumo dos perceptores de renda baixa, que é um consumo intensivo em alimentos e produtos industriais de consumo de massa e serviços básicos, um padrão de crescimento com maior inclusão social pode ser liderado pelo consumo interno – o que não traz nenhum *trade-off* no médio prazo com o crescimento necessário das exportações. E, se este encadeamento não for sistematicamente interrompido por choques e medidas contracionistas, poderá expandir a demanda de trabalhadores manuais numa taxa muito superior à dos anos 90. Investimentos em construção civil e em serviços e bens públicos não apenas em grandes cidades, mas também nas pequenas vilas, ao

³⁵ A necessidade estimada de novas unidades habitacionais, apenas considerando o crescimento vegetativo da população, é de 600 mil unidades/ano. Tendo em vista esta demanda e o déficit habitacional e de saneamento, e os elevados coeficientes de emprego da construção civil, um programa centrado nesta demanda produz amplos efeitos sobre o emprego e o consumo. Para uma estimativa dos coeficientes de absorção de emprego por setores produtivos, ver o Modelo de Geração de Emprego do BNDES (BNDES, 2001).

³⁶ A construção de infra-estrutura adequada ao alargamento do consumo e à redução das desigualdades possui, ao lado de elevados efeitos de encadeamento, um efeito direto sobre o poder de consumo dos usuários. Quando, por exemplo, áreas escassamente abastecidas de energia elétrica, ou distantes de qualquer mercado de porte tornam-se abastecidas e integradas, múltiplas oportunidades de emprego e renda são criadas nas áreas pobres; múltiplas oportunidades são induzidas em outras áreas, mas o efeito direto, levar energia elétrica e transporte para quem não tem, constitui, efetivamente, uma elevação do padrão de consumo dos indivíduos mais pobres e salário real para a maioria dos trabalhadores.

lado de políticas voltadas à produção familiar (titularização, crédito, etc.), e daquelas tipicamente voltadas à pobreza, podem difundir positivamente os frutos do crescimento. Graças às mudanças demográficas no Brasil, houve um declínio na taxa de dependência, e uma menor taxa de crescimento do emprego é compatível, hoje, com uma maior renda familiar *per capita*.

Uma retomada do crescimento sustentado e dirigido prioritariamente à infra-estrutura, saúde, educação, habitação, acompanhada de elevação gradual, mas segura, do salário mínimo real e de medidas voltadas à pobreza (preferencialmente em renda e universais) constitui todo um programa de desenvolvimento econômico, no qual a demanda por justiça distributiva não fica restrita a uma equação de trocas de um contido orçamento social do governo³⁷.

5. Políticas distributivas e o BNDES³⁸

Em 1980, o produto por habitante no Brasil era de 6.319 reais (a preços de 2001), e em 2001, 6.873 reais. Presentemente, a estagnação da renda média na economia brasileira, acompanhada por elevada taxa de juro real, constitui um constrangimento essencial a qualquer política voltada à redução das desigualdades. Remover a restrição que impede o crescimento sustentado da renda média da economia brasileira, através de políticas industriais voltadas à substituição de importações e à promoção de exportações – políticas que historicamente caracterizaram a ação do BNDES –, constitui uma prioridade central para o país, e pré-requisito para uma política de investimentos de grande fôlego voltada à redução da pobreza e das desigualdades.

³⁷ É inevitável, e desejável, uma expansão do emprego público. Neste particular, o Brasil distingue-se em relação tanto a países desenvolvidos quanto a países em desenvolvimento por uma baixa participação do emprego público na ocupação total – cerca de 11,5% das pessoas ocupadas, em 1996 (BNDES, 2002) –, o que é incompatível com investimentos massivos nas áreas de educação e saúde.

³⁸ Fugiria do escopo deste trabalho um detalhamento das ações do BNDES voltadas às políticas sociais. Busca-se aqui um delineamento geral das iniciativas favorecedoras de uma melhor distribuição de renda e redução da pobreza, tendo em vista as questões examinadas anteriormente.

Contudo, se a elevação da renda média constitui condição necessária para a redução da pobreza, ela não é, como se observou, uma condição suficiente, pois é necessário que a distribuição não se concentre no topo da pirâmide distributiva. E, para tanto, são requeridas mudanças na estrutura produtiva, de forma a garantir estabilidade dos preços relativos e expansão progressiva da oferta de bens e serviços fundamentais ao padrão de consumo das famílias de menor poder aquisitivo. No que se refere à infra-estrutura física (energia, transportes, telecomunicações, armazenagem, equipamentos urbanos), a exigência é de investimentos coordenados, na medida em que são indivisíveis e possuem grandes externalidades. Estes bens, ao lado dos serviços sociais (educação, saúde, saneamento), ainda que não possuam as características dos bens públicos puros da teoria convencional (não rivalidade e não exclusividade), são bens públicos, no sentido de que correspondem a necessidades coletivas, viabilizam o desenvolvimento econômico, e a sua provisão por iniciativa privada, numa sociedade desigual como a brasileira, reforça a exclusão social.

A distribuição desigual e insuficiente na média nacional da oferta de bens/insumos públicos no Brasil contemporâneo constitui uma restrição a uma maior difusão dos padrões de consumo e, conseqüentemente, à elevação sustentada dos salários reais.

Nos últimos anos, a ênfase na modernização produtiva no Brasil tem se baseado numa avaliação de “custo Brasil”, na qual as dimensões sociais surgem como uma segunda preocupação. É importante frisar que historicamente o custo Brasil acomodou-se à existência de baixos salários. A história da industrialização do país centrou-se na produção doméstica de bens/setores com elevado efeito de encadeamento à jusante e à montante. A provisão de infra-estrutura física e serviços sociais foi essencial a esta dinâmica, mas deixou à margem regiões e populações e não privilegiou a cadeia produtiva de bens e serviços essenciais ao consumo popular.

Uma desejável elevação do poder de compra dos salários e, simultaneamente, uma redução do “custo Brasil”, de forma a aumentar a competitividade externa da economia, dependem da relação entre o preço dos alimentos, da habitação, dos transportes, das tarifas dos serviços públicos, da assistência à saúde e o preço dos bens exportáveis. Para que esta equação evolua de forma favorável às empresas e aos assalariados, é necessário um ritmo setorialmente mais equilibrado na incorporação do progresso técnico e nos investimentos no conjunto dos bens/insumos e serviços de consumo de massa.

Um padrão de desenvolvimento voltado aos bens de consumo de massa e à inclusão social requer um conjunto de investimentos cujos efeitos de encadeamento demandam planejamento e coordenação. Uma solução tipicamente de mercado não é factível (não há precedente histórico), e o Brasil vem dando seguidas demonstrações deste fato. Desse modo, criar condições favoráveis a uma mudança estrutural no perfil da oferta compatível com o alargamento e a difusão do consumo de massa no país é central para uma política de distribuição efetiva de renda. Na consecução desta estratégia, que se desdobra num horizonte de médio e longo prazos, o BNDES, por sua tradição e capacitação, constitui um *locus* e um ator privilegiado, quer na promoção das condições adequadas de financiamento aos setores produtivos, quer na redução dos custos de sua coordenação.

Entretanto, tendo em vista as dimensões de exclusão social e miséria no Brasil contemporâneo, é necessário combinar uma estratégia voltada à expansão dos investimentos nas cadeias produtivas de bens-salários e bens públicos, com ações dirigidas diretamente à população pobre. Como se observou nas páginas anteriores, a criação de crédito e de mecanismos adequados à pequena produção agrícola, de forma a capacitá-la a uma melhor integração aos complexos agromercantis, é particularmente importante num contexto de políticas expansivas voltadas à produção de alimentos. Linhas de investimento favorecedoras da infra-estrutura das pequenas e deprimidas cidades que povoam o interior do país são inegavelmente positivas num programa nacional contra a pobreza. Estas ações, ao lado dos investimentos em saneamento, habitação e demais bens de consumo público nas grandes periferias urbanas, possuem o triplo efeito de elevar diretamente o padrão de consumo da população excluída, aumentar a renda real dos baixos salários e gera novos empregos em larga escala³⁹.

É importante observar que, nestas aplicações e naquelas voltadas a pequenos produtores com baixa capacidade contratual, não se trata apenas de prover recursos adequados. A difusão de crédito através de instrumentos apropriados habilita que indivíduos e produtores, antes à margem do mercado, possam explorar oportunidades, mas não cria estas oportunidades, e tampouco interfere nos mecanismos que atuam a favor da reconcentração. Deste modo, é importante a combinação de políticas

³⁹ Com efeito, os coeficientes de absorção de mão-de-obra da habitação adequada (construção civil e infra-estrutura), dos alimentos, da educação, dos serviços sociais – os itens de maior peso nas despesas correntes das famílias mais pobres – são muito elevados.

e instrumentos, de forma a descobrir caminhos e aumentar tanto a racionalidade como a eficiência dos gastos e dos projetos voltados à população pobre e ao pequeno produtor. Nesta estratégia, o BNDES, por sua tradição, pode efetivamente contribuir para um programa nacional voltado à redução das desigualdades e da pobreza.

ANEXO

Quadro 1: Evolução da distribuição pessoal da renda no Brasil

Estratos de Renda	1960	1970	1980	1990	1999
20% inferiores	3,9	3,4	3,0	2,11	2,34
30% Seguintes	13,5	11,5	9,7	9,24	10,21
50% mais pobres	17,4	14,9	12,7	11,35	12,55
40% subseqüentes	43,0	38,4	36,3	37,7	34,9
10% superiores	39,6	46,7	51,0	49,5	47,45
1% superior	12,1	14,6	18,2	13,8	13,31
Gini	0,50	0,568	0,590	0,616	0,596
10% mais ricos /50% mais pobres	2,27	3,13	4,01	4,36	3,78
1% mais ricos /20% mais pobres	3,10	4,29	6,06	6,54	5,68

Fonte: Censos Demográficos 1960, 1970, 1980, 1990, PNAD 1999.

Quadro 2: Evolução do salário mínimo real e do valor da cesta básica

Período	Salário Mínimo (em reais)	Cesta Básica (em reais)	Salário Mínimo/ Cesta Básica
1959	600,78	157,49	3,82
1965	438,55	158,16	2,78
1970	395,03	171,64	2,30
1975	412,97	253,34	1,63
1980	391,02	245,60	1,6
1985	280,52	189,46	1,4
1990	178,70	147,34	1,2
1995	172,57	166,23	1,0
2000	177,09	137,09	1,3
2002	194,88	131,25	1,5

Fonte: Salário Mínimo: Gazeta Mercantil, valores nominais anualizados deflacionados pelo IGP-DI preços junho de 2002. Cesta básica: Dieese, valores anualizados e deflacionados pelo IGP-DI preços maio de 2002. IPEA.

Quadro 3: Indicadores macroeconômicos e distributivos.
Variação sobre o ano anterior

Anos	PIB e PIB Per capita		Salário Mínimo Real e Rendimento Médio do Trabalho Principal, RM (Deflator do INPC)		Cesta Básica (Deflator para Rendimentos da PME:INPC)	Parcela Apropriada da Renda pelos 50% mais pobres (PNAD)	Proporção Percentual de Pessoas abaixo da Linha de Pobreza (PNAD)	Taxa de Desemprego Aberto (referência 30 dias RM)
1977	4,93	2,45	0,21		-	-	-	
1978	4,97	2,54	2,32		-	2,42	7,38	
1979	6,76	4,34	-0,23		-	6,72	-8,86	
1980	9,20	4,10	0,88		3,06	-	-	
1981	-4,25	-6,35	-0,35		-6,49	-	-	21,53
1982	0,83	-1,33	1,35		-9,75	-3,54	-0,12	-12,52
1983	-2,93	-4,96	-9,70	-13,45	24,07	-1,66	18,26	9,56
1984	5,40	3,26	-8,65	-15,29	2,36	3,74	-1,19	7,61
1985	7,85	5,74	3,73	4,19	-5,40	-3,31	-13,60	-27,55
1986	7,49	5,46	3,49	29,85	3,33	4,17	-35,22	-32,43
1987	3,53	1,64	-18,19	-11,47	4,32	-6,23	44,69	2,32
1988	-0,06	-1,81	3,50	2,41	-6,54	-6,33	10,96	2,53
1989	3,16	1,42	0,00	8,10	17,69	-7,15	-5,27	-13,09
1990	-4,35	-5,90	-24,92	-9,85	-9,33	7,76	2,03	27,93
1991	1,03	-0,54	12,83	-16,9	-24,24	-	-	12,72
1992	-0,54	-2,05	-9,17	-7,91	10,09	-	-	17,15
1993	4,92	3,37	10,28	9,43	13,86	-6,06	2,25	-6,44
1994	5,85	4,33	-4,15	14,33	6,78	-	-	-5,41
1995	4,22	2,75	6,73	18,25	-31,53	-	-	-8,74
1996	2,66	1,24	2,73	7,43	-8,95	-1,99	-1,12	17,08
1997	3,27	1,87	2,54	2,07	-5,95	0,22	0,98	5,74
1998	0,13	-1,21	4,02	-0,4	4,69	1,10	-3,12	35,86
1999	0,81	-0,5	0,92	-5,48	-0,95	2,55	3,93	-1,07
2000	4,36	2,99	3,43	-0,5	1,14			-4,97

Fonte: IBGE (PNAD, PME), DIEESE e IPEA.

Observação: A PNAD não foi realizada nos anos de 1980, 1991, 1994.

Quadro 4: Evolução do emprego assalariado
e da participação dos salários na renda

Anos	População Residente (Em mil)	População Ocupada (Em mil)	Empre- gados (Em mil)	PIB por Habitante (preços em R\$ de 2001)	Remuneração por Empregado (preços em R\$ de 2001)	Parcela da Remuneração dos Empregados na Renda (%)	Quota do Trabalho Assalariado (1) 1990=100
1990	147.593	58.580	37.475	6.087	10.144	42,3	100
1991	149.926	59.031	37.525	6.054	9.035	37,4	90
1992	152.226	59.251	37.276	5.930	9.586	39,5	97
1993	154.512	59.630	37.287	6.130	9.920	39,0	97
1994	156.775	60.407	37.540	6.395	8.672	32,4	82
1995	159.016	61.226	37.768	6.572	8.822	32,0	81
1996	161.247	59.675	37.672	6.653	9.330	33,0	84
1997	163.470	60.123	37.766	6.777	9.303	31,7	83
1998	165.687	60.767	38.198	6.695	9.412	32,3	85
1999	167.909	62.418	38.552	6.660	8.553	29,5	77
2000	170.141	64.617	40.079	6.860	7.932	27,2	70

Fonte: IBGE, preços deflacionados pelo IGP-DI, Novos sistemas de Contas Nacionais, IPEA. (1) Remuneração média em relação ao Produto per Capita.

Quadro 5: Desemprego e precarização das condições de trabalho

Anos	População Ocupada nas Regiões Metropolitanas	Taxa de Desemprego Aberto	População Empregada com Carteira em Relação à População Ocupada (%)	População Empregada sem Carteira em Relação à População Ocupada (%)
1990	16 867	4,65	56,9	19,1
1995	15 986	4,9	48,4	24,1
2002	17529	8,0	45,2	27,4

Fonte: IBGE, PME, Regiões Metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Referências bibliográficas

- BARROS, R., MENDONÇA, R. (1993). “Geração e Reprodução da Desigualdade de Renda no Brasil”. *IPEA Perspectivas da Economia Brasileira 1994*, Rio de Janeiro.
- BECKER, G. (1975). *Human Capital*, University of Chicago Press.
- BLOM, A, H-NIELSEN, L. VERNER D. (2001) “Education, Earnings, and Inequality in Brazil 1982-1998”. *Policy Research Working Paper*, 2686, World Bank.
- BNDES, 2001, Informe-se nº 31, novembro.
- BNDES, 2002 Informe-se, nº 42, junho.
- BONELLI, R. (2000) “Ganhos de Produtividade na Economia Brasileira na Década de 90: Um Retrato de Corpo Inteiro”. Texto apresentado em seminário do IE, UFRJ.
- BONELLI, R. RAMOS, L.(1993) “Distribuição de Renda no Brasil: Avaliação das Tendências de Longo Prazo e Mudanças na Desigualdade desde Meados dos Anos 70”, REP, vol. 13 nº 2 (50).
- BOURGUIGNON, F., MORRISSON, C. (1998). “Inequality and Development: the Role of Dualism”, *Journal of Development Economics*, vol. 57.
- CASTRO, M.H. (1992) “Reforma Agrária e Pequena Produção”. Tese de doutoramento, Instituto de Economia, UNICAMP.
- CHONG, A. e CALDERÓN, C. (2001) “Volume and Quality of Infrastructure and the Distribution of Income: An Empirical Investigation”, *Working Paper*, # 450, BID.
- CONCEIÇÃO, P. et all (2001). “The Evolution of Industrial Earnings Inequality in Mexico and Brazil” em James Galbraith, e Maureen

- Berner *Inequality & Industrial Change*, Cambridge University Press.
- CORSEUIL, C. H., COELHO, A. M. (2002) “Diferenciais Salariais no Brasil: Um Breve Panorama.” *Texto para Discussão* nº 898, IPEA, Rio de Janeiro.
- CORSEUIL, C. H., SANTOS, D. D. (2002). “Determinantes da Renda do Trabalho no Setor Formal da Economia Brasileira”. *Texto para Discussão* nº 885, IPEA, Rio de Janeiro.
- CORSEUIL, C. H., SERVO, L.M.S. (2001) “Salário Mínimo e Bem-Estar Social no Brasil” em Marcos Lisboa e Naércio A. Menezes Filho, *Microeconomia e Sociedade no Brasil*, FGV, Rio de Janeiro.
- DATT, G. & RAVALLION, M. (1992). “Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty: A Decomposition with Application to Brasil and India”, *Journal of Development Economics*, 38.
- DEININGER, K., Squire, L. (1996). “Measuring Income Inequality: a new data-base”. *World Bank Economic Review* 10 (3).
- DIAS, G. L. S., AMARAL, C. M. (1999) “Mudanças Estruturais na Agricultura Brasileira” em Bauman, R.(org) *Brasil: Uma Década em Transição*, Editora Campus.
- DOLLAR, D. Kraay. (2000). “Growth is Good for the Poor”, *Policy Research Working Paper*, World Bank.
- FARIA, V. (2002) “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección social de Brasil”, *Revista de La CEPAL*, 77.
- FIGUEIREDO SANTOS, J. A. (2002) *Estrutura de Posições de Classe no Brasil*, Editora UFMG, BH.
- GALBRAITH, J. (1998) *Created Unequal: The Crisis in American Pay*, New York: Free Press.
- GALBRAITH, J. (2001) *Inequality & Industrial Change*, Cambridge University Press, UK.
- GANUZA, E. TAYLOR, L. (1998) Macroeconomic Policy, Poverty, and Equality in Latin America and the Caribbean, Working Paper nº 6, *Center for Economic Policy Analysis*, New School for Social Research.
- KUZNETS, S. (1955). “Economic Growth and Income Inequality”. *American Economic Review* 45.
- LAVINAS, L. (1999) “Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil”, *Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil*, 14 de agosto, Brasília.

- LAVINAS, L. & VARSANO, R. (1997). “Renda Mínima: Integrar e Universalizar”, *Novos Estudos CEBRAP*.
- LEWIS, A. (1954) “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 1954.
- MENEZES, T. et all (2002) Gastos Alimentares nas Grandes Regiões Urbanas do Brasil: Aplicação do Modelo AID aos Micro dados da POF 1995/1996.IBGE. *Texto para discussão* nº 896, IPE, Brasília.
- NERI, M. e GIAMBIAGI, F. (2000) “Previdência Social e Salário Mínimo: O que se Pode Fazer, Respeitando a Restrição Orçamentária”, BNDES, *Texto para Discussão*, nº 78.
- PASTORE, J. VALLE SILVA, N. (2000) *Mobilidade Social no Brasil*, Makron Books, São Paulo.
- Projeto Fome Zero (2001) INSTITUTO CIDADANIA, São Paulo.
- Projeto Moradia. (2000) INSTITUTO CIDADANIA, São Paulo.
- SAÍNZ, P. e FUENTE, M. L. (2001) “Participación de los Pobres en los Frutos del Crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, 75.
- SIQUEIRA, R.B. NOGUEIRA, Jr. (2001) “Análise Distributiva de Políticas Públicas” em Marcos Lisboa e Naércio A. Menezes Filho, *Microeconomia e Sociedade no Brasil*, FGV, Rio de Janeiro.
- TAVARES, M.C. (1986) “Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Periféricos”, IEL, *Texto para Discussão*, nº 94, maio.
- TAVARES, M. C. BELLUZZO, L.G. (2002) “Desenvolvimento no Brasil, Relembrando um Velho Tema” em Ricardo Bielcschowsky e Carlos Mussi, (org.) *Políticas para a Retomada do Crescimento*, IPEA, Escritório da Cepal do Brasil.
- UNCTAD (1997). *Trade and Development Report, Globalization, Distribution and Growth*. United Nations.
- WOLFSON, M.C. (1994) “When Inequalities Diverge”. *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 84, nº 2.

Apêndice

Teorias sobre a distribuição pessoal da renda

Entre os diversos fatores apontados nas análises empíricas sobre os desníveis no grau de concentração da renda, a escolarização assume amplo predomínio. Na economia brasileira, desde o ensaio de Carlos Langoni (1973), esta abordagem predomina nos estudos aplicados. Sua referência teórica principal é a teoria do capital humano – desenvolvida por autores como Schultz, 1961; Becker, 1975 –, e baseia-se na suposição de que o rendimento do trabalhador individual é determinado por seu produto marginal. É importante recordar que, num plano teórico, a crítica às teorias da produtividade marginal foi realizada nos anos 50 e 60, por Joan Robinson, na assim chamada controvérsia do capital, e por Piero Sraffa, que estendeu e explorou suas implicações teóricas (Garegnani, 1998).

O núcleo central da teoria neoclássica da distribuição é baseado no princípio da substituição dos fatores de produção. É o seu funcionamento que garante a existência de uma relação inversa entre a quantidade de um fator, isto é, sua escassez relativa, e a sua remuneração – a produtividade marginal. O valor de um bem de capital qualquer é o fluxo de rendimentos futuros, descontada a taxa de juros. Desse modo, estabelece a teoria convencional, o bem de capital será adquirido até que sua eficiência marginal seja igual à taxa de juros. Joan Robinson e Sraffa demonstraram que a construção de uma medida agregada de capital envolve insuperáveis problemas analíticos. Agregar quantidades fisicamente distintas de bens de capital requer conhecer previamente a taxa de juros; por outro lado, como estes possuem distintos períodos de produção, a existência de processos como “reversibilidade das técnicas” (consideradas como uma dada relação física entre insumo e produto) impede a construção de forma não ambígua de uma relação monótona entre quantidade de fator e seu rendimento. Mas, se o valor do capital depende da taxa de juros, e tampouco é possível ordenar as técnicas de acordo com sua intensidade de capital, a noção de produtividade de fator, o edifício da teoria neoclássica de distribuição, cai por terra, pois que se torna fatalmente inconsistente.

A despeito de alguns esforços, nenhuma defesa consistente da teoria neoclássica da distribuição foi apresentada e a controvérsia exauriu-se. Possivelmente mais por razões psicológicas e políticas do que por razões formais ou matemáticas (Galbraith, Berner 2001), a crítica do capital não alterou a forma de pensar neoclássica contemporânea, que segue aplican-

do, em diferentes campos, os mesmos postulados da teoria marginalista da distribuição. A teoria do capital humano é um destes campos.

De acordo com esta teoria, a unidade de distribuição são o indivíduo e sua remuneração; e a remuneração é determinada pelas qualificações e habilidades acumuladas ao longo de sua vida, adquiridas através da sua educação formal e do treinamento específico do seu trabalho. Formam-se, assim, um “mercado de capital humano” e uma taxa uniforme entre ocupações distintas. O valor presente deste capital é dado pelo fluxo esperado de rendimento ao longo do ciclo de vida do indivíduo descontado pela taxa de juros. Vale observar que as mesmas críticas feitas à teoria do capital podem ser aqui aplicadas: a agregação de trabalhos heterogêneos em diferentes tarefas numa unidade comum, e a independência da taxa de juros em relação a qualquer quantidade de capital humano. Tendo em vista a natureza elusiva do capital humano, os anos de escolaridade são, na prática, adotados como a própria medida deste capital, independente das diferenças qualitativas. Para uma resenha desta abordagem e sua aplicação no Brasil, ver Corseuil e Coelho, 2002.

A teoria supõe que, em condições competitivas, a taxa de retorno dos investimentos em educação se ajusta de forma que o valor presente dos ganhos dos indivíduos ao longo de sua vida seja equalizado. Imperfeições de mercado (como as que tipicamente são associadas aos países em desenvolvimento) impedem que a distribuição de educação desejada e real desenvolva-se de forma equilibrada, elevando forçosamente a taxa de retorno dos investimentos em capital humano, e abrindo um indesejável hiato de renda. A distribuição desigual da educação é erigida, no caso brasileiro, como o principal determinante da desigualdade (Barros e Mendonça, 1994). A política estrutural voltada a reduzir as desigualdades de renda baseia-se, conseqüentemente, na expansão da oferta de educação, em particular de ensino superior. Para o caso brasileiro, ver Ferreira (2002) e Blom, A. et al (2001).

Fora do campo do *mainstream*, é possível identificar diversas abordagens sobre a distribuição pessoal da renda, que interpretam de forma bastante distinta as relações entre educação e salários, e os mecanismos de concentração da renda. A teoria clássica dos salários aplicada às distintas ocupações (Gleicher e Stevans, 2000), ao lado das visões keynesianas institucionalistas – desenvolvidas nos anos mais recentes por James Galbraith (2001) –, compõe uma perspectiva alternativa. A rejeição ao princípio da distribuição baseado na produtividade marginal e o deslocamento da unidade de análise do indivíduo para as ocupações (na primeira abordagem), e para a firma/setor (no segundo caso) caracterizam estas abordagens.

Na teoria clássica dos salários ocupacionais, o elemento-chave é formado pelas reservas de emprego associadas às diferentes ocupações – que se distinguem pelos diferentes tipos de treinamento requeridos de entrada. Tal como nas visões da economia clássica e de Marx, estas reservas (o *pool* de trabalhadores empregados e não-empregados que possuem uma dada qualificação) condicionam o poder de barganha dos trabalhadores empregados como grupo ocupacional. O grau de concorrência entre trabalhadores, entre firmas e setores numa dada ocupação condiciona a taxa de salário paga a esta ocupação (Gleicher, Stevans). A reserva líquida, isto é, o número de trabalhadores não empregados, mas que podem desempenhar determinada ocupação, determina a intensidade desta concorrência. Nesta perspectiva, quanto maior o treinamento exigido de entrada, menor será, relativamente a outras ocupações, a reserva líquida e, conseqüentemente, menor será o risco de ser desempregado, aumentando o poder de barganha dos ocupados. Os diferenciais por qualificação – tão elevados numa economia como a brasileira – são explicados de forma muito distinta da teoria da produtividade marginal. O salário relativo do trabalho qualificado é maior porque o número de indivíduos que possui determinado conjunto de qualificações que habilita a desempenhar determinadas tarefas é relativamente baixo em relação à demanda por estas qualificações, em contraste com o excedente de mão-de-obra, ou seja, a magnitude da reserva líquida que predomina nas posições de menor qualificação. Dentro de uma dada ocupação, o treinamento formal ou específico, com custo ou sem custo, é importante na diferenciação de salários numa direção que se aproxima da teoria do capital humano (comparabilidade dos esforços educacionais), mas, ao contrário desta, a relação entre a aquisição de treinamento e rendimento é indireta, e está condicionada por mudanças externas à atividade produtiva. A educação considerada como um credencial que habilita os indivíduos portadores de um ativo escasso a obterem maior barganha no emprego é perfeitamente compatível com esta abordagem.

A despeito de grande convergência desta abordagem com as abordagens institucionalistas e keynesianas, estas exploram outros mecanismos para a determinação das diferenças salariais. A unidade de análise aqui é o setor produtivo ou a firma. O ponto central é que os setores produtivos enfrentam diferentes elasticidades-renda, diferentes estruturas de mercado e desigual capacidade inovativa. Esta assimetria cria rendas de monopólio apropriadas assimetricamente por empresas, e, aspecto não contemplado nas análises neoclássicas, compartilhadas de diversas formas por seus empregados. A distribuição da renda do trabalho é, assim,

influenciada pelo tamanho das firmas, e pelas assimetrias nas trajetórias de crescimento entre firmas e setores. A distribuição dos salários relativos reflete, portanto, uma determinada configuração do emprego, uma determinada configuração entre homens e máquinas na economia. Naturalmente que os diferenciais salariais serão tão maiores quanto menor for o ritmo da demanda global, e quanto mais desregulado for o mercado de trabalho. Mecanismos de diferenciação entre atributos individuais dos trabalhadores (gênero, raça) integram e completam este marco interpretativo.

Tanto a teoria clássica dos salários ocupacionais quanto a teoria keynesiana/institucionalista buscam explicações para os salários relativos; e a taxa de salário paga ao trabalho não qualificado depende, em ambas, de aspectos institucionais, como o salário mínimo estabelecido como um salário socialmente aceitável. O nível de emprego afeta positivamente a distribuição, seja porque reduz as reservas líquidas dos trabalhadores menos qualificados aumentando o seu poder de barganha, seja porque eleva relativamente a renda das empresas/setores com menor grau de monopólio. Em ambas as teorias, a desregulação do mercado de trabalho, facilitando os mecanismos de dispensa e rotatividade de mão-de-obra, amplifica a concentração dos salários, favorecendo os mais qualificados, quer através de um maior acúmulo de aprendizagem dos que permanecem empregados, quer através da apropriação de forma isolada das rendas de monopólio.

Os impactos da educação sobre a distribuição de renda são bastante distintos daqueles previstos na teoria do capital humano. Um aumento do grau de escolarização da força de trabalho permite que indivíduos antes excluídos de determinadas ocupações possam candidatar-se a elas, alterando a reserva líquida para as mesmas, e debilitando o poder de barganha daqueles antes ocupados. Este efeito distributivo depende, entretanto, de aspectos institucionais não generalizáveis. Uma redução da desigualdade pode, por seu turno, decorrer de mudanças estruturais independentes. Assim, por exemplo, se, por mudanças estruturais decorrentes da abertura econômica e da desaceleração do crescimento econômico, o desemprego ocorrer nos setores com qualificações superiores à média da força de trabalho, haverá um “nivelamento para baixo”, em que a redução das desigualdades no mercado de trabalho torna-se um resultado não desejado de um retrocesso econômico. Assim, do ponto de vista de uma política de distribuição de renda, o objetivo é reduzir as desigualdades numa configuração emprego-salário superior. Esta configuração depende da persistência do crescimento econômico e do aumento da produtividade dos setores tecnologicamente mais atrasados, de forma a reduzir os desníveis de produtividade entre setores e firmas.